

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 31 août 2020)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

**Projet de décret portant approbation
d'un crédit supplémentaire urgent de 1'189'000 francs
dans le cadre de la prolongation du délai-cadre d'indemnisation
en lien avec l'Ordonnance fédérale du 20 mars 2020
sur l'atténuation des conséquences économiques
du coronavirus dans le secteur de la culture**

**Projet de décret portant approbation
des crédits supplémentaires urgents de 3'000'000 francs
destinés à atténuer les conséquences de la crise sanitaire
dans le domaine de l'enseignement obligatoire et
post-obligatoire**

**Projet de loi portant modification temporaire de la loi
sur les finances de l'État et des communes (LFinEC)
(crédits urgents Covid-19)**

La commission parlementaire des finances,

composée de M^{mes} et MM. Martine Docourt Ducommun, présidente, Didier Boillat, vice-président, Jonathan Gretillat, Johanne Lebel Calame, Corine Bolay-Mercier (en remplacement de Florence Nater), Antoine de Montmollin, Damien Humbert-Droz, Andreas Jurt, Josette Frésard, Philippe Haeberli, Quentin Di Meo, Laurent Debrot (en remplacement d'Armin Kapetanovic), Patrick Herrmann, Christine Ammann Tschopp et Adrien Steudler

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission a examiné le rapport 20.033 en date du 15 septembre 2020. M. Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du DFS et son secrétaire général ont commenté le contexte particulier de rédaction du rapport et son aspect inédit. M^{me} Monika Maire-Hefti, présidente du Conseil d'État, cheffe du DEF a donné des explications concernant les crédits supplémentaires pour l'enseignement obligatoire et post obligatoire.

Position du Conseil d'État

Le chef du DFS indique que le rapport, limité à la dimension institutionnelle, porte sur deux périodes de la gestion de la crise : de mars jusqu'au 26 mai 2020, période aigüe de la crise et du 26 mai au 10 août 2020, période d'utilisation de la procédure d'urgence pour l'octroi de crédits. Le rapport vise à rendre compte de la situation extraordinaire et à soumettre à approbation formelle du Grand Conseil les crédits urgents, préavisés favorablement par la commission des finances au début de l'été. En outre, le Conseil d'État a pris l'initiative de

proposer la reconduction de la procédure portant modification de la LFinEC. Ce rapport, initialement d'information, soumet donc des éléments formels au Grand Conseil.

Il précise que les demandes de crédits urgents, étant inférieures à 7 millions de francs, sont soumises à la majorité simple. En revanche, le projet de loi demandant la reconduction de la procédure d'urgence est soumis à la majorité qualifiée des deux tiers des membres du Grand Conseil qui prennent part au vote, puisqu'il s'agit d'un projet de loi avec clause d'urgence.

Le secrétaire général du DFS fait état de la démarche suivie, des spécificités et des conclusions qu'il est possible de tirer à la suite de la rédaction de ce rapport. De manière conceptuelle, opérationnelle et financière, des principes fondamentaux ont guidé l'action du Conseil d'État et de son administration : *la nécessité, la proportionnalité et la légitimité*. Tout cela, en tenant compte des ressources disponibles.

Le caractère inédit et total de la crise a mené à la rédaction d'un rapport partant d'une page blanche et nécessitant une grande cohérence dans la présentation de l'information. Le rapport n'a pas pour vocation de renseigner sur la suite de la gestion de la crise et les conséquences économiques et financières à venir ne sont pas encore totalement connues. Des rapports suivront à ce sujet. Le rapport du Conseil d'État se veut synthétique et ses annexes permettent d'avoir des informations plus détaillées.

Il s'est agi de restituer les logiques et les enchaînements qui ont présidé aux prises de décisions de la part de l'administration et pas uniquement de faire un inventaire des mesures prises. Par ailleurs, les chapitres thématiques permettent une présentation transversale, afin de ne pas se focaliser sur une présentation sous forme de « silos ». Cette présentation rend bien compte de la manière dont la crise a été gérée, en faisant tomber les frontières entre services et entre départements.

La crise a constitué un défi très exigeant et très éprouvant pour l'administration, en particulier pour les services qui ont été en première ligne. La communication interne et externe a été, et reste, un enjeu fondamental.

Il s'agit donc d'un bilan de la phase aigüe de la crise. Celle-ci dure toutefois encore. Le virus est toujours là et il n'est pas encore possible de marquer un point final. Il faut donc se satisfaire du fait que le Conseil d'État n'a pas un recul suffisant pour rendre des comptes sur l'ensemble de l'action menée durant ces mois. Quant aux enseignements tirés, il n'est pas non plus possible, pour l'heure, d'extraire une vision claire, puisque les personnes œuvrant pour la gestion de la crise sont les mêmes que celles qui doivent en faire un bilan.

L'enjeu actuellement, est de définir une forme de coexistence entre l'activité ordinaire et la gestion de la crise qui se poursuit. La question peut également se poser quant à savoir si une crise aussi longue ne devient pas de la gestion ordinaire. Pour tenir dans la durée, certains domaines de l'administration nécessiteront l'allocation de nouvelles ressources.

Finalement, cette crise s'avère aussi être une opportunité pour expérimenter de nouveaux fonctionnements, pour capitaliser sur l'expérience acquise et tirer des leçons pour le fonctionnement ordinaire de l'État.

Examen du rapport par la commission, discussion générale

À l'unanimité, la commission souligne l'excellente qualité du rapport du Conseil d'État et de ses annexes, hautement informatives. Elle remercie chaleureusement tous les protagonistes qui ont contribué à sa rédaction, tout en félicitant l'exécutif de la bonne gestion de la crise de la Covid-19. Elle n'omet pas de saluer l'engagement exceptionnel de toute l'administration (cantonale et communale), de la police et du personnel soignant durant cette crise inédite.

Le présent rapport porte sur les décrets et sur le projet de loi. Une discussion plus générale sera menée au sein de la commission des finances dans les mois à venir et aboutira à un second rapport portant sur les éléments de fond soulevés par la commission, tels que les

enseignements à tirer, les critiques à formuler et la répartition des coûts effectifs entre la Confédération et le canton (hôpitaux, transports, etc.)

Le chef de département indique que les crédits prévus pour l'économie, notamment les prêts, seront peu utilisés car ils sont intervenus peu de jours avant les prêts fédéraux. Dans le domaine de la culture, le rythme de libération des prêts a démarré lentement mais le degré d'utilisation sera finalement supérieur à ce qui a été utilisé pour l'économie.

La commission a été sensible au fait que le SFIN ait paramétré séparément tous les coûts effectifs actuels et futurs de la crise de la Covid-19 dans la comptabilité (point 3.3 du rapport du Conseil d'État), afin de ne pas biaiser la discussion des comptes 2020, ni la planification budgétaire des années à venir.

Examen des projets de décrets et du projet de loi

Projets de décrets (culture et enseignement obligatoire et post-obligatoire)

Le projet de décret sur la culture n'a pas suscité de larges commentaires étant donné que les commissaires sont convaincus que cette aide est importante pour permettre aux différents acteurs du domaine de passer le cap, si possible sans trop de dégâts financiers et collatéraux.

Quant au projet de décret pour la formation, personne n'a combattu ni l'urgence, ni la nécessité d'apporter un soutien financier indispensable, afin de s'assurer qu'aucun élève, étudiant et/ou apprenti « ne soit laissé au bord de la route » en raison de la suspension de l'enseignement présentiel du 16 mars au 8 juin 2020 (cf. annexes 1 et 2).

Projet de loi portant modification temporaire de la LFinEC

Certains commissaires se sont enquis de la pertinence de reporter le délai prévu, afin de laisser une marge de manœuvre supplémentaire, tant au Conseil d'État qu'au Grand Conseil, puisque le prochain rapport coïncidera avec le traitement du budget 2021.

La possibilité de mieux définir les circonstances d'urgence et d'imprévisibilité permettant de déroger à l'article 35, alinéa 2 LFinEC a aussi été évoquée.

Finalement la commission s'est interrogée quant à la manière d'intégrer les conséquences financières des prochaines décisions prises en lien avec la Covid-19 aux travaux budgétaires. Il est expressément demandé au Conseil d'État, que tous les éléments validés soient à disposition de la commission des finances au moment de son vote final sur le budget 2021.

Le chef du DFS indique que les décisions prises durant l'exercice 2020 seront synthétisées dans le bouclage, qui contiendra un inventaire des derniers impacts financiers à inscrire dans les écritures transitoires, afin d'être comptabilisées en 2020. Il est important d'avoir une délimitation comptable claire entre ce qui a été généré par l'exercice 2020 et ce qui est à attendre dans l'exercice 2021.

Après discussion, la commission décide de rendre le présent rapport axé sur les flux financiers, les demandes de crédits, ainsi que sur la modification temporaire de la LFinEC à fin septembre 2020. Celui-ci classe le rapport du Conseil d'État.

En revanche, comme évoqué plus haut, la commission entend rédiger ultérieurement un rapport de commission sur les aspects plus larges de la crise.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces projets de décrets et sur ce projet de loi.

Votes finaux

Par 14 voix et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le projet de décret portant approbation d'un crédit supplémentaire urgent de 1'189'000 francs dans le cadre de la prolongation du délai-cadre d'indemnisation en lien avec l'Ordonnance fédérale du 20 mars 2020 sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus dans le secteur de la culture.

Par 14 voix et 1 abstention la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le projet de décret portant approbation des crédits supplémentaires urgents de 3'000'000 francs destinés à atténuer les conséquences de la crise sanitaire dans le domaine de l'enseignement obligatoire et post-obligatoire.

Par 14 voix et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le projet de loi portant modification temporaire de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) (crédits urgents Covid-19).

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Recommandation et postulat dont le Conseil d'État propose le classement

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la recommandation du groupe socialiste 20.126, du 27 mai 2020, "Soutien État-BCN à la société civile neuchâteloise en difficulté".

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat Julien Spacio 20.131, du 27 mai 2020, "COVID-19 : nécessité d'une aide urgente aux indépendants et aux petites entreprises".

Neuchâtel, le 21 septembre 2020

Au nom de la commission des finances :

<i>La présidente,</i>	<i>Le rapporteur,</i>
M. DOCOURT DUCOMMUN	A. JURT



DÉPARTEMENT DE L'ÉDUCATION
ET DE LA FAMILLE
SECRETARIAT GÉNÉRAL

Note du : 06.07.2020

De : Département de l'éducation et de la famille

Objet : Crédit supplémentaire pour l'enseignement obligatoire – art.
35 LFinEC
Soutien élèves COVID-19 (1'000'000 francs)

EXPLICATIONS DÉTAILLÉES

L'enseignement présentiel a été interdit entre le 16 mars et le 11 mai 2020 pour les élèves des cycles 1 et 2 et le 25 mai pour celles et ceux du cycle 3.

Durant ces six et huit semaines d'enseignement à distance le programme scolaire a été axé prioritairement et essentiellement sur un renforcement des apprentissages enseignés jusqu'au 13 mars en classe. En effet, il a été demandé aux enseignant-e-s de privilégier une consolidation des acquisitions et non l'introduction de nouvelles notions.

Avec la reprise de l'enseignement présentiel, un soin particulier a d'abord été porté au rétablissement des liens sociaux entre élèves et entre les élèves et leurs enseignant-e-s. Le retour en classe a également permis d'établir un bilan du travail effectué durant la période d'enseignement à distance et de procéder à une première remise à niveau des connaissances et compétences des élèves.

Les dernières semaines de cette année scolaire ont pu être l'occasion d'aborder encore quelques nouveaux apprentissages permettant ainsi une forme de compensation partielle du temps en présentiel qui aura manqué, mais il n'aura pas été possible d'ici la fin du mois de juin de rattraper tous les éléments du programme de l'année scolaire.

Pour tenir compte du contexte particulier de cette fin d'année scolaire, la phase d'ajustement qui a débuté avec le retour de l'enseignement présentiel le 11 et le 25 mai dernier se poursuivra les premières semaines de l'année 2020-2021 qui seront partiellement consacrées à une révision indispensable des acquisitions scolaires.

Il faudra certainement soutenir des élèves pour lesquels la période d'enseignement à distance aura péjoré une situation scolaire, parfois déjà problématique. En effet, les retours des directions d'écoles ont mis en évidence que plusieurs élèves n'ayant pas pu bénéficier d'un cadre et d'un accompagnement familial propice au suivi des activités scolaires ont accumulé des lacunes et se trouvent dans une situation précaire.

D'autre part, avec la possibilité pour les représentants légaux de décider de la promotion de leur enfant qui ne remplit pas les conditions y relatives (arrêté transitoire du 4 mai 2020), il est fort probable que plusieurs élèves rencontreront des difficultés d'apprentissage nécessitant un suivi scolaire soutenu.

Dans ces conditions, l'octroi de ressources supplémentaires en faveur de mesures d'aides pédagogiques s'avère nécessaire. Les directions d'écoles ont d'ores et déjà soumis à notre service de demandes dans ce sens.

MISE EN ŒUVRE

Actuellement le soutien ordinaire accordé aux Cercles scolaires est de 4%.

Cela représente 1'584 périodes annualisées pour l'année 2019-2020 avec 19'796 élèves (selon le mémento statistique de l'école neuchâteloise 2019-2020).

Si nous ajoutons 1% de soutien, cela correspondrait donc à 396 périodes annualisées.

Pour les ressources supplémentaires dont nous parlons il s'agit d'apporter une aide pédagogique sur la période allant de la rentrée scolaire à fin décembre 2020.

Cela représente donc au prorata de la période considérée : 1'056 périodes d'enseignement du 17 août au 31 décembre 2020.

Voici la distribution de ces périodes sur les centres scolaires (selon le mémento statistique de l'école neuchâteloise 2019-2020) :

Centres scolaires	nb élèves 19-20	nb périodes
La Côte	1'493	80
Les Terreaux	1'671	89
Le Mail	1'559	83
Le Bas-Lac	1'040	55
Les Deux-Thielles	1'055	56
CESCOLE	1'966	105
CSRC	1'473	79
JJR	1'291	69
CSRC	2'294	122
CSLL	1'435	77
EOCF Nord	1'433	76
EOCF Ouest	1'411	75
EOCF Sud	1'675	89
	19'796	1'056

Département de l'éducation et de la famille
Le secrétaire général,

Jérôme Amez-Droz

DÉPARTEMENT DE L'ÉDUCATION
ET DE LA FAMILLE
SECRETARIAT GÉNÉRAL

Note du : 13.07.2020

À l'attention : des membres de la COFI

De : Département de l'éducation et de la famille

**Objet : Crédit supplémentaire pour le postobligatoire - art. 35 LFinEC
Cours CIE (2'000'000 francs)**

Madame la présidente de la COFI,
Mesdames et Messieurs les député-e-s,

L'enseignement présentiel a été interdit entre le 16 mars et le 8 juin 2020 pour les élèves des centres de formation professionnelle et des lycées et les cours ont été organisés à distance. Certains cours ont continué à être donnés partiellement à distance après le 8 juin afin de respecter les règles de distanciation physique imposées pour le retour à l'enseignement présentiel. Durant cette période d'enseignement à distance, les enseignant-e-s des entités du postobligatoire ont dû assurer - dans un mode de fonctionnement différent - l'atteinte par les élèves des objectifs définis dans les plans d'études respectifs.

Pour tenir compte du contexte particulier de cette année scolaire, soit de l'adaptation des conditions d'admission des élèves de 11^e année dans les formations du postobligatoire, de la modification des conditions de promotion d'une année à l'autre et afin de prévenir l'échec scolaire, des mesures spécifiques de soutien dans les différentes filières de formation doivent être mises en place. Ces mesures de soutien ont pour objectif de combler ou de renforcer les compétences des élèves. En effet, nous constatons qu'au vu des conditions d'études difficiles qui ont prévalu durant la période d'enseignement à distance (fracture sociale et fracture numérique), des répétitions ou cours d'appui doivent impérativement être organisés afin d'éviter des échecs scolaires à futur. Ces mesures se déclineront de manière différenciée selon les filières.

Dans les filières académiques, une évaluation des connaissances et des compétences sera effectuée auprès de tous et toutes les élèves. Des cours de soutien seront dispensés dès le retour des vacances dans les disciplines suivantes : français, allemand, anglais, mathématiques et également les diverses options spécifiques en ce qui concerne plus particulièrement la maturité gymnasiale.

En ce qui concerne les centres de formation professionnelle, une évaluation des compétences en français sera effectuée dans le cadre des cours de "culture générale" et les élèves qui n'obtiendraient pas des résultats pour garantir des chances suffisantes de réussite de la formation suivront des cours de soutien pour assurer un socle minimum de compétences. Il est en outre prévu pour les élèves de 2^e année d'AFP ou de CFC, de procéder à un bilan des compétences sur les branches professionnelles au début de

l'année scolaire. Sur les bases des déficits constatés, des cours d'appui seront donnés dans les différentes professions.

En marge des questions purement scolaires, il s'agit pour le postobligatoire de prendre en compte la situation d'un marché des places d'apprentissage plus tendu qu'habituellement. Cela a pour conséquence l'ouverture d'un certain nombre de classes supplémentaires, nombre que nous estimons à ce jour d'environ 8 ainsi que la mise en place de mesures particulières pour les élèves en mesures de transition entre l'école obligatoire et le postobligatoire. Il s'agit ici de l'ouverture de classes de préapprentissage supplémentaires, mais aussi de la réalisation d'autres mesures spécifiques pour les élèves qui ont terminé le préapprentissage à la fin de l'année scolaire 19-20 et qui n'ont pu intégrer un apprentissage.

Finalement, ces 3 mois d'enseignement à distance ont eu des conséquences directes sur l'organisation des cours interentreprises (CIE). Les CIE sont un des 4 piliers de base de la formation en CFC et en AFP. Il s'agit de cours de pratique obligatoires pour tous/toutes les apprenti-e-s d'une même profession. Ces cours pratiques doivent se faire en atelier. L'enseignement à distance n'est pas adapté à ce transfert de connaissances. Le canton de Neuchâtel subventionne les CIE par un forfait calculé pour un nombre fixe de jours par apprenti-e neuchâtelois. De par les décisions fédérales, ces cours n'ont pas pu être proposés. Les prestataires des CIE sont les centres professionnels cantonaux (CPLN, CIFOM, CPMB) ou des prestataires externes (ex: ORTRA santé-social). Lorsque le prestataire était un centre professionnel cantonal, les formateurs CIE engagés à ce propos ont donc dû être occupés à d'autres tâches dans les ateliers pendant la crise sanitaire. Ces prestations exceptionnelles qui ne sont pas des CIE n'ont pas pu être subventionnées par le SFPO et le FFPP. Ce sont des coûts supplémentaires pour les entités (CPLN, CIFOM, CPMB). Les formateurs et formatrices devront cependant donner ces CIE encore cette année à un autre moment et les cours sont alors subventionnés par le dispositif réglementaire prévu (SFPO, FFPP et entreprise formatrice).

De nombreux cours pratiques CFC ou ES n'ont pas pu être donnés ou seulement partiellement donnés pendant la phase d'enseignement à distance. Certains de ceux-ci, dans des métiers où la dextérité est primordiale font l'objet d'un rattrapage actuellement ou dès la rentrée.

Des formations spécifiques sont aussi prévues avant la rentrée scolaire 2020/21 pour permettre au corps enseignant de consolider le socle de compétences de base numériques pour anticiper un nouvel épisode d'enseignement à distance imposée par la situation sanitaire.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les député-e-s, nos respectueuses salutations.

Département de l'éducation et de la famille
Le secrétaire général,

Jérôme Amez-Droz